

Sentenza della Corte

18 ottobre 1990

Massam Dzodzi contro Etat Belge – Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal de Premiere Instance de Bruxelles e Cour d'Appel de Bruxelles - Belgio. – Questioni pregiudiziali – Competenza della Corte – Rinvio di una normativa nazionale a disposizioni comunitarie – Diritto di soggiorno – Diritto di permanenza - Direttiva n. 64/221

Cause riunite 297/88 e C-197/89

1 . Libera circolazione delle persone - Lavoratori - Norme comunitarie - Inapplicabilità in una situazione puramente interna ad uno Stato membro

(Regolamento del Consiglio n . 1612/68; regolamento della Commissione n . 1251/70; direttive del Consiglio 64/221 e 68/360)

2 . Questioni pregiudiziali - Competenza della Corte - Limiti - Controversia fittizia o domanda d' interpretazione di norme di diritto comunitario inapplicabili nella causa principale - Interpretazione richiesta a causa dell' applicabilità di una disposizione di diritto comunitario risultante da un rinvio operato dal diritto nazionale - Competenza a fornire questa interpretazione ma non a trarre le conseguenze dal rinvio

(Trattato CEE, art . 177)

3 . Libera circolazione delle persone - Deroche - Provvedimenti in materia di polizia degli stranieri - Garanzie giurisdizionali - Mezzi d' impugnazione esperibili dai cittadini contro gli atti amministrativi - Requisiti di forma o di procedura meno favorevoli per i cittadini degli altri Stati membri - Inammissibilità - Sospensione dell' esecuzione dell' atto impugnato - Requisiti di ricevibilità identici nei confronti dei cittadini nazionali e dei cittadini degli altri Stati membri

(Direttiva del Consiglio 64/221, art . 8)

4 . Libera circolazione delle persone - Deroche - Provvedimenti in materia di polizia degli stranieri - Provvedimento d' allontanamento o rifiuto di rilasciare il permesso di soggiorno - Obbligo per gli Stati membri di predisporre un mezzo d' impugnazione dinanzi ad un giudice competente a pronunciare provvedimenti cautelari - Insussistenza

(Direttiva del Consiglio 64/221, art . 9)

Massima

1 . Le norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori non si applicano a situazioni puramente interne di uno Stato membro come quella di un cittadino di un paese terzo il quale si avvale di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere nel territorio di questo Stato membro unicamente in quanto coniuge di un cittadino di uno Stato membro .

2 . Nell' ambito della ripartizione delle funzioni giurisdizionali fra i giudici nazionali e la Corte, disposta dall' art . 177 del Trattato, la Corte si pronuncia in via pregiudiziale senza dover in linea di principio accertare le circostanze in cui i giudici nazionali siano stati indotti a sottoporle le questioni e intendano applicare la disposizione di diritto comunitario che le hanno chiesto di interpretare .

Ciò non si verifica solo qualora risulti che con il procedimento ex art . 177, in contrasto con il suo scopo, si intenda in realtà indurre la Corte a pronunciarsi per il tramite di una controversia fittizia ovvero sia manifesto che la disposizione di diritto comunitario sottoposta all' interpretazione della Corte non può essere applicata .

Quando il diritto comunitario viene applicato tramite le disposizioni di diritto nazionale spetta solo al giudice nazionale valutare la portata esatta del rinvio al diritto comunitario . Se ritiene che il contenuto di una disposizione di diritto comunitario vada applicato a causa di tale rinvio alla situazione puramente interna all' origine della controversia sottopostagli, il giudice nazionale è legittimato a sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale alle condizioni stabilite dal complesso delle disposizioni dell' art . 177 così come sono interpretate dalla giurisprudenza della Corte .

La competenza della Corte è tuttavia limitata unicamente al vaglio delle disposizioni del diritto comunitario . Nel risolvere le questioni sottoposte dai giudici nazionali essa non può tener conto del sistema generale delle disposizioni di diritto interno le quali nel rinviare al diritto comunitario determinano l' ampiezza del rinvio . I limiti fissati dal legislatore nazionale all' applicazione del diritto comunitario a situazioni puramente interne, cui si applica solo per il tramite della legge nazionale, vanno presi in considerazione giusta il diritto interno e sono pertanto di esclusiva competenza dei giudici dello Stato membro .

3 . L' art . 8 della direttiva 64/221 impone agli Stati membri l' obbligo di consentire ad ogni cittadino di uno Stato membro colpito da un provvedimento riguardante l' entrata, da un provvedimento di diniego di rilascio o di rinnovo di permesso di soggiorno o da un provvedimento di allontanamento dal territorio, di esperire gli stessi ricorsi consentiti ai suoi cittadini contro gli atti dell' amministrazione . Uno Stato membro non può, senza venir meno a quest' obbligo, predisporre per le persone considerate dalla direttiva mezzi di impugnazione disciplinati da procedure particolari che offrano garanzie minori di quelle concesse nell' ambito dei ricorsi esperiti dai suoi cittadini contro gli atti dell' amministrazione .

Ne deriva che, qualora in uno Stato membro il giudice amministrativo non abbia il potere di sospendere un provvedimento amministrativo o di pronunciare provvedimenti cautelari in ordine all' esecuzione di detto provvedimento, mentre di tale potere dispongono i giudici ordinari, questo Stato membro è tenuto a consentire alle persone comprese nella sfera d' applicazione della direttiva di adire questi giudici alle stesse condizioni dei suoi cittadini .

4 . L' art . 9 della direttiva 64/221 non impone agli Stati membri l' obbligo di istituire a favore delle persone da essa prese in considerazione un ricorso previo all' esecuzione di un provvedimento con cui si nega il permesso di soggiorno o di un provvedimento di allontanamento dinanzi ad un giudice che, pronunciandosi in sede di procedimento sommario, è competente a pronunciare provvedimenti cautelari in materia di diritto di soggiorno .

Parti

Nei procedimenti riuniti C-297/88 e C-197/89,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell' art . 177 del Trattato CEE, dal Tribunal de première instance di Bruxelles e dalla Cour d' appel di Bruxelles, nella causa dinanzi ad essi pendente fra

Massam Dzodzi

e

Stato belga,

domande vertenti sull' interpretazione :

- nel procedimento C-297/88, di talune disposizioni comunitarie sul diritto di soggiorno e di rimanere dei coniugi dei cittadini della Comunità economica europea, e più in particolare del regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n . 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142, pag . 24);

- nel procedimento C-197/89, degli artt . 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d' ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU L 64, pag . 850),

LA CORTE,

composta dai signori O . Due, presidente, G.F . Mancini, T.F . O' Higgins, J.C . Moitinho de Almeida, G.C . Rodríguez Iglesias, presidenti di sezione, F.A . Schockweiler e F . Grévisse, giudici,

avvocato generale : M . Darmon

cancelliere : sig.ra D . Louterman, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate :

- per la sig.ra Massam Dzodzi, dagli avvocati Luc Misson e Jean-Paul Brilmaker, del foro di Liegi,

- per il governo belga, nel procedimento C-297/88, dal vice primo ministro, ministro della giustizia e delle classi medie, e nel procedimento C-197/89, dal primo ministro, ministro della giustizia e delle classi medie, con la consulenza dell' avv . Martine Scarcez, del foro di Bruxelles,

- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig . Etienne Lasnet, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d' udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Massam Dzodzi, rappresentata dagli avvocati Luc Misson, Marc-Albert Lucas e Jean-Louis Dupond, del foro di Liegi, e della Commissione, all' udienza del 22 maggio 1990,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale presentate all' udienza del 3 luglio 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con ordinanza 5 ottobre 1988, pervenuta alla Corte il 12 ottobre seguente, il Tribunal de première instance di Bruxelles, pronunciandosi su di una domanda di provvedimenti urgenti, ha sollevato, a norma dell' art . 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti, in primo luogo, sul diritto di soggiorno sul territorio di uno Stato membro del coniuge di un cittadino di questo Stato e, in secondo luogo, sul diritto di rimanere del medesimo coniuge alle condizioni previste dal regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n . 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego (GU L 142, pag . 24), ed infine sul diritto di soggiorno e di rimanere sul territorio di uno Stato membro del coniuge di un cittadino di un altro Stato membro .

2 Con ordinanza 16 maggio 1989, pervenuta alla Corte il 22 maggio 1989, la Cour d' appel di Bruxelles, pronunciandosi sull' appello interposto avverso la citata ordinanza del Tribunal de première instance, ha sollevato, a norma dell' art . 177 del Trattato CEE, due altre questioni pregiudiziali sugli artt . 8 e 9 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU L 64, pag . 850), e più in particolare sulle condizioni cui è subordinata l' impugnazione dinanzi al giudice nazionale da parte delle persone prese in considerazione dalla direttiva di un

provvedimento di diniego di permesso di soggiorno o di un provvedimento di allontanamento dal territorio di uno Stato membro .

3 Le questioni sono sorte nell' ambito di una controversia fra la ricorrente nella causa principale, sig.ra Massam Dzodzi, cittadina togolese, vedova del sig . Julien Herman, cittadino belga, e lo Stato belga, che le ha negato il diritto di soggiornare o di rimanere sul suo territorio .

4 Ai sensi dell' art . 40 della legge belga 15 dicembre 1980 sull' accesso al territorio, sul soggiorno, stabilimento e allontanamento degli stranieri (Moniteur belge del 31 dicembre 1980, pag . 14584): "Salvo disposizioni contrarie della presente legge, sono equiparate allo straniero CE, a prescindere dalla loro cittadinanza, le seguenti persone : 1° il coniuge; (...) Sono altresì equiparati il coniuge di un belga, (...)".

5 La sig.ra Dzodzi entrava in Belgio all' inizio del 1987 e il 14 febbraio del medesimo anno contraeva matrimonio con il sig . Julien Herman . In quanto coniuge di un cittadino belga chiedeva poi all' amministrazione di fruire del diritto di rimanere sul territorio, a suo dire sancito dalle direttive e dai regolamenti comunitari . A questa domanda non veniva data risposta . I due coniugi partivano alla volta del Togo e vi soggiornavano dal mese d' aprile al mese di luglio del 1987, senza informarne l' amministrazione belga . Il sig . Herman decedeva il 28 luglio 1987, poco tempo dopo il suo ritorno in Belgio . Le successive richieste di rilascio di permesso di soggiorno prolungato in Belgio inoltrate dalla sig.ra Dzodzi venivano respinte .

6 Essendo stata emessa nei suoi confronti l' ingiunzione di lasciare il territorio belga, la sig.ra Dzodzi presentava al Tribunal de première instance di Bruxelles una domanda di provvedimenti urgenti volta ad ottenere che venisse sospesa l' esecuzione del provvedimento e lo Stato belga venisse condannato al rilascio di un permesso di soggiorno alla ricorrente valido per una durata di cinque anni .

7 Stando così le cose il Tribunal de première instance di Bruxelles ha deciso di sospendere il procedimento sino a che la Corte si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali .

"A - Sul diritto di soggiorno

Nell' ipotesi in cui il cittadino di uno Stato non comunitario abbia sposato un cittadino belga, deceduto circa sei mesi dopo il matrimonio, se i presupposti per l' acquisto del diritto di soggiorno di un cittadino non comunitario, coniugato con un belga, vadano valutati al momento dell' entrata nel Regno, al momento della presentazione della domanda di soggiorno oppure al momento dell' adozione della decisione entro un termine ragionevole .

Se questo eventuale diritto di soggiorno sia stato compromesso dal fatto che i coniugi si sono assentati dal Belgio per più di tre mesi e per meno di sei mesi e ciò prima del rilascio del permesso di soggiorno e senza che essi abbiano previamente informato le autorità amministrative dell' eventuale intenzione di tornare in seguito nel Belgio . In caso negativo, se il decesso del coniuge dopo il ritorno nel Belgio abbia potuto compromettere questo diritto .

B - Sul diritto di residenza

Se, dati i presupposti di fatto sopra esposti, la vedova possa rivendicare il diritto di risiedere nel Belgio in forza del regolamento n . 1251/70 .

C - Questioni sussidiarie

L' art . 40 della legge belga 15 dicembre 1980 equipara il coniuge di un cittadino belga ai cittadini comunitari . Se quindi si dovessero risolvere negativamente le due questioni precedenti per il solo fatto che il defunto era cittadino belga, si chiede se l' interessata avrebbe potuto rivendicare il diritto di soggiorno o il diritto di rimanere qualora il coniuge defunto fosse stato cittadino di un altro Stato membro della Comunità " .

8 La sig.ra Dzodzi interponeva appello avverso questa ordinanza asserendo che il giudice, nel procedimento sommario, non si era previamente pronunciato sulla ricevibilità dell' istanza

sottopostagli e non aveva pronunciato provvedimenti provvisori atti a salvaguardare i diritti della ricorrente .

9 Con ordinanza 16 maggio 1989, la Cour d' appel di Bruxelles ha ingiunto allo Stato belga di rilasciare alla sig.ra Dzodzi un permesso di soggiorno provvisorio valido sino alla fine del procedimento sommario ed ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni supplementari :

"1) La direttiva (CEE) del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221, conferisce ai cittadini di uno Stato membro nei confronti dei quali venga adottato un provvedimento di ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o di allontanamento dal territorio, il diritto di esperire "i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi" (art . 8).

In Belgio, i cittadini minacciati dal danno imminente che potrebbe esser loro arrecato da un atto amministrativo, la cui legittimità sia contestabile, possono presentare al presidente del Tribunal de première instance, a norma dell' art . 584 del code judiciaire, una domanda di provvedimenti d' urgenza onde far ingiungere all' autorità pubblica di adottare i provvedimenti necessari a preservare i loro interessi minacciati od a far sospendere provvisoriamente l' efficacia dell' atto contestato .

Se, conformemente a quanto prescrive la citata direttiva 64/221, sia consentito vietare ai beneficiari di detta direttiva di presentare una domanda di provvedimenti provvisori .

2) Se l' art . 9 della direttiva vada interpretato nel senso che gli interessati devono poter fruire di un ricorso che consenta loro di chiedere l' intervento urgente di un giudice nazionale, prima dell' esecuzione del provvedimento contestato, allo scopo di ottenere in tempo utile provvedimenti di tutela dei diritti minacciati " .

10 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, della normativa vigente nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d' udienza . Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte .

L' oggetto delle questioni

11 Le questioni sollevate dal Tribunal de première instance di Bruxelles sono sostanzialmente volte ad accertare se, e a quali condizioni, la normativa comunitaria sancisca un diritto di soggiorno o un diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro per il cittadino di uno Stato membro unicamente in quanto coniuge di un cittadino comunitario . Poiché il giudice nazionale si riferisce espressamente al citato regolamento 29 giugno 1970, n . 1251, che si applica ai lavoratori e ai loro familiari, in mancanza di altre indicazioni contenute nel fascicolo si deve ritenere che il rinvio riguarda la situazione del coniuge di un cittadino comunitario che abbia o abbia avuto lo status di lavoratore .

12 Le due prime questioni riguardano il caso in cui il cittadino comunitario, prima del decesso, come nella causa principale, era cittadino dello Stato membro cui il coniuge chiede il riconoscimento di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere .

13 La terza questione è stata sollevata in via subordinata, qualora la Corte ritenga le norme comunitarie inapplicabili al caso precedente perché la cittadinanza del cittadino comunitario è quella dello Stato in cui la vedova intende soggiornare e rimanere . La terza questione verte su di una situazione in cui tale cittadino, prima del decesso, era cittadino di un altro Stato membro . Per giustificare l' utilità di questa questione e l' interesse alla soluzione della controversia, il giudice nazionale rinvia all' art . 40 della citata legge belga 15 dicembre 1980 . Dalla questione risulta che il giudice nazionale si fonda su di una interpretazione dell' art . 40 secondo cui con questa disposizione del diritto nazionale belga, che stando ai lavori preparatori della legge sarebbe inteso ad evitare una "discriminazione alla rovescia" nei confronti dei coniugi stranieri cittadini belgi, il legislatore nazionale ha voluto estendere a detti coniugi il beneficio delle

norme comunitarie che si applicano ai coniugi dei cittadini degli altri Stati membri residenti sul territorio del Regno del Belgio .

14 Con le questioni sollevate dalla Cour d' appel di Bruxelles si chiede alla Corte di precisare l' interpretazione che va data agli artt . 8 e 9 della citata direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, sui mezzi d' impugnazione del diniego di permesso di soggiorno o dei provvedimenti di allontanamento dal territorio emessi dalle autorità di uno Stato membro . Tuttavia, nella motivazione dell' ordinanza di rinvio viene citato anche l' art . 40 della legge belga 15 dicembre 1980 . Si deve rilevare pertanto che la Cour d' appel prende in considerazione, in realtà, due ipotesi : la prima, in cui il diritto comunitario andrebbe direttamente applicato ad una situazione analoga a quella oggetto della causa principale, e la seconda in cui le norme comunitarie di cui si chiede l' interpretazione possono essere applicate solo per il tramite delle disposizioni del citato art . 40 .

15 Occorre pertanto distinguere le questioni sollevate dai giudici nazionali che si riferiscono solo al diritto comunitario da quelle fondate sul citato art . 40 per giustificare la loro richiesta d' interpretazione del diritto comunitario . Questi due punti verranno esaminati in seguito sulla scorta delle norme di diritto comunitario vigenti al momento degli antefatti della causa principale, in particolare senza tener conto delle successive norme della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/364, relativa al diritto di soggiorno (GU L 180, pag . 26) e della direttiva del Consiglio 28 giugno 1990, 90/365, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale (GU L 180, pag . 28).

Questioni relative all' interpretazione del diritto comunitario ritenuto direttamente efficace

(prima e seconda questione sollevate dal Tribunal de première instance di Bruxelles e questioni sollevate dalla Cour d' appel di Bruxelles)

Sulla competenza della Corte

16 La Commissione e lo Stato belga sostengono che la situazione all' origine della controversia principale sarebbe una situazione puramente interna, poiché il cittadino comunitario il cui coniuge chiede il riconoscimento di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere non avrebbe mai lavorato o risieduto nel territorio di uno Stato membro diverso dal suo paese d' origine . La Commissione chiede pertanto alla Corte di dichiarare che le disposizioni comunitarie sono inapplicabili ad una situazione del genere . Lo Stato belga ne deduce che la Corte sarebbe incompetente a pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali .

17 Questo argomento non è contestato dalla sig.ra Dzodzi, le cui osservazioni riguardano esclusivamente le questioni sollevate con riferimento al citato art . 40 .

18 Va osservato che le circostanze addotte dalla Commissione e dallo Stato belga per giustificare l' esistenza di una situazione puramente interna rientrano nel merito delle questioni sollevate dai giudici nazionali . Di conseguenza, pur potendo essere prese in considerazione al fine di risolvere tali questioni, esse sono irrilevanti qualora si tratti di valutare la competenza della Corte a pronunciarsi sulle domande pregiudiziali (sentenza 28 giugno 1984, Hans Moser, punto 10 della motivazione, causa 180/83, Racc . pag . 2539).

19 Le obiezioni sollevate dal governo belga circa la competenza della Corte non possono quindi essere accolte .

Nel merito

20 La libertà di circolazione all' interno della Comunità dei coniugi dei lavoratori comunitari è disciplinata dalle disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n . 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità (GU L 257, pag . 2).

21 Per quel che riguarda il diritto di soggiorno e il diritto di rimanere dei coniugi sul territorio di uno Stato membro, il primo è sancito dalla direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei

lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all' interno della Comunità (GU L 257, pag . 13) e il secondo dal citato regolamento 29 giugno 1970, n . 1251 .

22 Queste norme sono volte a consentire ed agevolare il perseguimento delle finalità di cui all' art . 48 del Trattato, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità .

23 Ora, come la Corte ha dichiarato, le norme comunitarie in materia di libera circolazione dei lavoratori non si possono applicare a situazioni che non hanno alcun nesso con una qualsiasi delle situazioni considerate dal diritto comunitario (sentenza 27 ottobre 1982, Morson e Jhanjan, punto 16 della motivazione, cause riunite 35/82 e 36/82, Racc . pag . 3723).

24 Ciò si verifica, come nel caso sottoposto al giudice nazionale, per il cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino di uno Stato membro, qualora il diritto di soggiorno o il diritto di rimanere di cui si avvale nel territorio di quest' ultimo Stato unicamente in quanto coniuge non abbiano alcun nesso con l' esercizio da parte del cittadino comunitario della libertà di circolazione all' interno della Comunità .

25 Le questioni della Cour d' appel, nella parte in cui si riferiscono solo al diritto comunitario, vanno risolte in modo analogo .

26 La citata direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, di cui la Cour d' appel chiede l' interpretazione per quanto riguarda gli artt . 8 e 9, si applica, alle condizioni previste dall' art . 1, ai coniugi dei cittadini comunitari quando detti cittadini soggiornano o si trasferiscono in un altro Stato membro della Comunità allo scopo di esercitare un' attività salariata o non salariata o in qualità di destinatari di servizi .

27 Il caso di cui si occupa la Cour d' appel non ha alcun nesso con le situazioni previste dall' art . 1 della direttiva .

28 Le questioni vanno pertanto risolte nel senso che il regolamento 15 ottobre 1968, n . 1612, la direttiva 15 ottobre 1968, 68/360, il regolamento 29 giugno 1970, n . 1251, e la direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, non si applicano a situazioni puramente interne di uno Stato membro come quella di un cittadino di un paese terzo il quale si avvale di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere nel territorio di questo Stato membro unicamente in quanto coniuge di un cittadino di uno Stato membro .

Questioni vertenti sull' interpretazione del diritto comunitario applicato dall' art . 40 della legge belga 15 dicembre 1980 (terza questione sollevata dal Tribunal de première instance di Bruxelles e questioni sollevate dalla Cour d' appel di Bruxelles)

Sulla competenza della Corte

29 Secondo lo Stato belga e la Commissione nel caso di specie si tratta solo dell' applicazione del diritto interno belga, e la Commissione sostiene in particolare che una disposizione come quella contenuta nell' art . 40 non ha incidenza sulla determinazione della sfera di applicazione del diritto comunitario . Lo Stato belga chiede alla Corte di dichiararsi incompetente a risolvere queste questioni .

30 La sig.ra Dzodzi sostiene invece che la controversia principale, a causa del citato art . 40, verte su norme comunitarie . Spetterebbe alla Corte pronunciarsi sulle questioni di interpretazione sollevate in occasione di tali controversie, per evitare lo sviluppo di giurisprudenze divergenti della Corte e dei giudici nazionali sull' interpretazione delle norme comunitarie .

31 Ai sensi dell' art . 177 del Trattato la Corte è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull' interpretazione del Trattato nonché degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità .

32 I commi secondo e terzo di questo articolo dispongono che, quando una questione d' interpretazione di una norma di diritto comunitario è sollevata davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, ovvero, qualora si tratti di un giudice di ultima

istanza, deve rivolgersi alla Corte qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto .

33 Il procedimento ex art . 177 del Trattato è pertanto uno strumento di cooperazione fra la Corte ed i giudici nazionali per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto comunitario che son loro necessari per la soluzione delle controversie che sono chiamati a dirimere .

34 Spetta pertanto solo ai giudici nazionali cui è stata sottoposta la controversia e a cui incombe la responsabilità della decisione giudiziaria valutare tenendo conto delle specificità di ogni causa sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale all' emanazione della loro sentenza sia la rilevanza delle questioni che essi sottopongono alla Corte .

35 Di conseguenza, se le questioni sollevate dai giudici nazionali vertono sull' interpretazione di una norma di diritto comunitario la Corte è in linea di principio tenuta a pronunciarsi .

36 Non risulta dal dettato dell' art . 177 né dalle finalità del procedimento istituito da questo articolo che gli autori del Trattato abbiano inteso sottrarre alla competenza della Corte i rinvii pregiudiziali vertenti su di una norma comunitaria nel caso specifico in cui il diritto nazionale di uno Stato membro rinvia al contenuto della norma in parola per determinare le norme da applicare ad una situazione puramente interna a detto Stato .

37 L' ordinamento giuridico comunitario ha anzi manifestamente interesse, per evitare future divergenze d' interpretazione, a garantire un' interpretazione uniforme di tutte le norme di diritto comunitario, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate .

38 Poiché la competenza della Corte ex art . 177 ha lo scopo di garantire l' interpretazione uniforme in tutti gli Stati membri delle disposizioni di diritto comunitario, la Corte si limita a dedurre dalla lettera e dallo spirito il significato delle norme comunitarie di cui è causa . Spetta quindi solo ai giudici nazionali applicare le disposizioni di diritto comunitario così interpretate, tenendo conto delle circostanze di fatto e di diritto della causa loro sottoposta .

39 Infatti, nell' ambito della ripartizione delle funzioni giurisdizionali fra i giudici nazionali e la Corte, disposta dall' art . 177, la Corte si pronuncia in via pregiudiziale senza dover in linea di principio accertare le circostanze in cui i giudici nazionali siano stati indotti a sottoporle le questioni e intendano applicare la disposizione di diritto comunitario che le hanno chiesto di interpretare .

40 Ciò non si verifica solo qualora risulti che con il procedimento ex art . 177, in contrasto con il suo scopo, si intenda in realtà indurre la Corte a pronunciarsi per il tramite di una controversia fittizia ovvero sia manifesto che la disposizione di diritto comunitario sottoposta all' interpretazione della Corte non può essere applicata .

41 Quando il diritto comunitario viene applicato tramite le disposizioni di diritto nazionale spetta solo al giudice nazionale valutare la portata esatta del rinvio al diritto comunitario . Se ritiene che il contenuto di una disposizione di diritto comunitario vada applicato a causa di tale rinvio alla situazione puramente interna all' origine della controversia sottopostagli, il giudice nazionale è legittimato a sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale alle condizioni stabilite dal complesso delle disposizioni dell' art . 177 del Trattato così come sono interpretate dalla giurisprudenza della Corte .

42 La competenza della Corte è tuttavia limitata unicamente al vaglio delle disposizioni del diritto comunitario . Nel risolvere le questioni sottoposte dai giudici nazionali essa non può tener conto del sistema generale delle disposizioni di diritto interno le quali nel rinviare al diritto comunitario determinano l' ampiezza del rinvio . I limiti fissati dal legislatore nazionale all' applicazione del diritto comunitario a situazioni puramente interne, cui si applica solo per il tramite della legge nazionale, vanno presi in considerazione giusta il diritto interno e sono pertanto di esclusiva competenza dei giudici dello Stato membro .

43 Nella presente causa va osservato che le citate questioni non vertono su disposizioni del diritto interno belga bensì esclusivamente su disposizioni di regolamenti e della direttiva di cui sopra relativi al diritto di soggiorno e al diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro dei coniugi dei lavoratori comunitari e della citata direttiva 25 febbraio 1964, 64/221 . Per i motivi ed entro i limiti precedentemente definiti la Corte è pertanto competente a pronunciarsi su queste questioni pregiudiziali .

Sul diritto di soggiorno e sul diritto di rimanere del coniuge di un cittadino comunitario (terza questione sollevata dal Tribunal de première instance di Bruxelles)

44 L' art . 10 del regolamento 15 ottobre 1968, n . 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità, riguarda la situazione del coniuge di un lavoratore cittadino di uno Stato membro che lavora sul territorio di un altro Stato membro . Questa disposizione conferisce al coniuge, a prescindere dalla sua cittadinanza, il diritto di stabilirsi con il lavoratore sul territorio dello Stato in cui lavora purché ricorrano i requisiti di cui al n . 3 di questo articolo per quel che riguarda l' alloggio di cui dispone il lavoratore .

45 A norma degli artt . 1 e 3, n . 1, della direttiva 15 ottobre 1968, 68/360, lo Stato membro deve ammettere sul suo territorio il coniuge, cui si applicano le disposizioni del regolamento 15 ottobre 1968, n . 1612, dietro semplice presentazione di una carta d' identità o di un passaporto validi . Il n . 2 dell' art . 3 precisa i requisiti cui è subordinata la facoltà dello Stato membro di esigere inoltre, per i coniugi che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro, la presentazione di un visto di entrata o l' espletamento di una formalità equivalente .

46 Ai sensi degli artt . 1 e 4 della direttiva, lo Stato membro deve riconoscere al coniuge che sia in grado di presentare i documenti elencati dal n . 3 dell' art . 4 un diritto di soggiorno sul suo territorio, comprovato d' altronde dal rilascio di un permesso di soggiorno .

47 Dall' art . 10 della direttiva risulta infine che gli Stati membri non possono derogare alle disposizioni della direttiva, ed in particolare alle disposizioni appena citate, se non per ragioni d' ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica .

48 Il regolamento 29 giugno 1970, n . 1251, che disciplina il diritto di rimanere, si applica, come risulta dai suoi artt . 1 e 3, al coniuge di un lavoratore comunitario definito dal citato art . 10 del regolamento 15 ottobre 1968, n . 1612 .

49 Il n . 1 dell' art . 3 di questo regolamento riconosce il diritto di rimanere in via permanente al coniuge di un lavoratore con esso residente nel territorio di uno Stato membro se il lavoratore ha acquisito a norma dell' art . 2 il diritto di rimanere sul territorio di questo Stato, e ciò anche dopo il suo decesso .

50 Ai sensi di detto articolo 2 del regolamento il diritto di rimanere del lavoratore è subordinato, salvo i casi di cui al n . 1, lett . b), secondo comma, e di cui al n . 2 del medesimo articolo, a durate minime di occupazione e di residenza nel territorio dello Stato membro .

51 Il n . 2 dell' art . 3 del regolamento disciplina il caso del lavoratore deceduto nel periodo dell' attività lavorativa prima di aver acquisito il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro . Il coniuge ha in tal caso il diritto di rimanere, in particolare quando il lavoratore, al momento del decesso, abbia risieduto ininterrottamente nel territorio di tale Stato membro da almeno due anni oppure se il decesso sia dovuto ad infortunio sul lavoro o a malattia professionale .

52 L' art . 5 del regolamento definisce le condizioni di esercizio del diritto di rimanere . Ai sensi del n . 1, il beneficiario dispone di un periodo di due anni dal momento in cui il diritto è stato acquisito a norma delle disposizioni del regolamento per l' esercizio del diritto . Durante questo periodo egli può lasciare il territorio dello Stato membro senza che ciò comporti alcun pregiudizio per il detto diritto . Il n . 2 precisa che nessuna formalità è imposta al beneficiario ai fini dell' esercizio del diritto .

53 Il diritto di rimanere è infine comprovato dal rilascio di una carta di soggiorno alle condizioni stabilite dall' art . 6 del regolamento .

54 Se l' attuazione delle citate disposizioni comunitarie fosse ostacolata dal fatto che devono essere applicate alla situazione puramente interna all' origine della controversia principale, la soluzione di questa difficoltà sarebbe di competenza del giudice nazionale . Si deve ricordare in proposito che spetta a quest' ultimo valutare la portata che il legislatore nazionale ha inteso conferire al rinvio al diritto comunitario da esso previsto nonché, per esempio, qualora lo ritenga necessario, valutare le condizioni in cui le disposizioni dell' art . 10 del regolamento 15 ottobre 1968, n . 1612, relative all' alloggio per la famiglia di cui deve disporre il lavoratore o le disposizioni del regolamento 29 giugno 1970, n . 1251, che subordinano il riconoscimento del diritto di rimanere a durate minime di residenza nel territorio di uno Stato membro, possano essere applicate ad un lavoratore cittadino di quest' ultimo Stato .

55 Si deve pertanto dichiarare che il coniuge di un lavoratore cittadino di uno Stato membro, che lavora o ha lavorato nel territorio di un altro Stato membro, può avvalersi di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere nel territorio di quest' ultimo Stato alle condizioni stabilite dalla direttiva 15 ottobre 1968, 68/360, dal regolamento 15 ottobre 1968, n . 1612, e dal regolamento 29 giugno 1970, n . 1251 . Il giudice nazionale è vincolato dalle indicazioni e dalle interpretazioni del diritto comunitario fornitegli dalla Corte, ma rientra tuttavia nelle sue competenze valutare, a seconda della portata del rinvio della normativa nazionale alle citate disposizioni comunitarie, le condizioni cui è subordinata l' applicazione di queste disposizioni alla situazione puramente interna all' origine della controversia sottopostagli .

Sui mezzi d' impugnazione di cui alla direttiva 25 febbraio 1964, 64/221 (questioni sollevate dalla Cour d' appel di Bruxelles)

56 Va ricordato che, come è già stato osservato, l' art . 1 della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, ne definisce l' ambito d' applicazione che si estende in particolare ai cittadini di uno Stato membro che soggiornano o si trasferiscono in un altro Stato membro allo scopo di svolgere un' attività lavorativa subordinata e, alle condizioni che esso determina, ai loro coniugi .

Sull' art . 8 della direttiva

57 Dall' art . 8 risulta che "avverso il provvedimento di diniego di ingresso, di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo, o contro la decisione di allontanamento dal territorio, l' interessato deve aver assicurata la possibilità di esperire i ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti amministrativi ".

58 In questa disposizione i provvedimenti su cui verte la direttiva vengono definiti "atti amministrativi" e agli Stati membri viene imposto l' obbligo di consentire a chiunque sia colpito da un provvedimento del genere di esperire gli stessi ricorsi consentiti ai cittadini avverso gli atti dell' amministrazione . Uno Stato membro non può pertanto, senza venir meno all' obbligo imposto dall' art . 8, predisporre per le persone considerate dalla direttiva mezzi d' impugnazione disciplinati da procedimenti particolari che offrano garanzie minori di quelle concesse nell' ambito delle azioni promosse dai cittadini contro gli atti dell' amministrazione (sentenza 5 marzo 1980, Josette Pecastaing, punto 10 della motivazione, causa 98/79, Racc . pag . 691).

59 Ne deriva che, qualora in uno Stato membro il giudice amministrativo non abbia il potere di sospendere un provvedimento amministrativo o di pronunciare provvedimenti cautelari in ordine all' esecuzione di detto provvedimento mentre di tale potere dispongono i giudici ordinari, questo Stato membro è tenuto a consentire alle persone comprese nella sfera d' applicazione della direttiva di adire questi giudici alle stesse condizioni dei suoi cittadini . Va però sottolineato che tali possibilità dipendono essenzialmente dall' organizzazione giudiziaria e dalla ripartizione delle competenze giurisdizionali nei vari Stati membri, giacché l' art . 8 fa

unicamente obbligo agli Stati di accordare alle persone tutelate dal diritto comunitario possibilità di impugnazione che non siano meno favorevoli di quelle concesse ai loro cittadini in materia di impugnazione degli atti amministrativi (sentenza 5 marzo 1980, Josette Pecastaing, già citata, punto 11 della motivazione).

60 Si deve pertanto dichiarare che l' art . 8 della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, impone agli Stati membri l' obbligo di garantire alle persone cui la direttiva si applica una tutela giurisdizionale che non sia meno favorevole, in particolare per quel che riguarda l' autorità cui può essere presentato un ricorso ed i poteri di detta autorità, di quella che essi concedono ai propri cittadini in caso di impugnazione degli atti dell' amministrazione .

Sull' art . 9 della direttiva

61 La questione è sostanzialmente intesa ad accertare se l' art . 9 della direttiva implichi per gli Stati membri l' obbligo di attribuire alle persone considerate dalla direttiva il diritto di esperire prima dell' esecuzione di un provvedimento di diniego di permesso di soggiorno o di un provvedimento di allontanamento dal territorio un ricorso dinanzi ad un giudice che si pronuncia in sede di procedimento sommario, competente ad emettere provvedimenti cautelari in materia di diritto di soggiorno .

62 L' art . 9, n . 1, della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, ha lo scopo di attribuire un minimo di garanzia processuale alle persone nei cui confronti viene emesso un provvedimento di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno o ai soggetti, titolari di un permesso di soggiorno, colpiti da un provvedimento di allontanamento . Questa disposizione, che si applica se non sono ammessi ricorsi giurisdizionali o se tali ricorsi sono intesi ad accertare soltanto la legittimità dei provvedimenti o se non hanno effetto sospensivo, dispone l' intervento di un' autorità competente diversa da quella cui spetta l' adozione del provvedimento . Tranne in casi di urgenza, l' autorità amministrativa può pronunciarsi solo dopo aver sentito il parere di quest' organo consultivo . L' interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi a detto organo e farsi assistere o rappresentare secondo la procedura prevista dalla legislazione di detto paese .

63 Lo stesso articolo al n . 2 dispone che i soggetti destinatari di un provvedimento con cui venga negato il rilascio del primo permesso di soggiorno ovvero di un provvedimento di allontanamento prima ancora del rilascio di detto permesso possono adire l' autorità il cui parere è previsto al n . 1 . L' interessato è allora autorizzato a presentare di persona i propri mezzi di difesa a meno che non vi si oppongano motivi di sicurezza dello Stato .

64 Quest' ultima autorità emette un parere il quale, come si ricava dagli scopi del sistema istituito dalla direttiva, va debitamente notificato all' interessato (sentenza 18 maggio 1982, Adoui e Cornuaille, punto 18 della motivazione, cause riunite 115/81 e 116/81, Racc . pag . 1665).

65 La direttiva non precisa le modalità di nomina dell' autorità competente di cui all' art . 9, non impone che essa sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati, né prescrive che i suoi membri siano nominati per un periodo determinato . L' essenziale è che risulti chiaramente che l' autorità esercita in piena autonomia le proprie funzioni e che, nel loro esercizio, essa non sia sottoposta, direttamente o indirettamente, al controllo dell' autorità cui spetta l' adozione dei provvedimenti presi in considerazione della direttiva (sentenza 18 maggio 1982, Adoui e Cornuaille, già citata, punto 16 della motivazione) e che si attenga ad una procedura che consenta all' interessato, alle condizioni stabilite dalla direttiva, di far valere i propri mezzi di difesa .

66 Benché non sia previsto che l' autorità di cui trattasi possa pronunciare provvedimenti cautelari in materia di diritto di soggiorno, si deve però osservare che, ai sensi dell' art . 9 della direttiva come interpretata dalla Corte (sentenza 5 marzo 1980, Pecastaing, già citata, punto 18 della motivazione), un provvedimento di allontanamento considerato da questa

disposizione non può, una volta adita questa autorità, essere eseguito, tranne in casi d'urgenza, prima che il parere di quest'organo consultivo sia stato emesso e portato a conoscenza dell'interessato. Si deve inoltre ricordare che siffatto provvedimento non può essere eseguito in spregio del diritto, per l'interessato, di soggiornare nel territorio dello Stato membro durante il tempo necessario per esperire il ricorso cui è legittimato in forza dell'art. 8 della direttiva (sentenza 5 marzo 1980, Pecastaing, già citata, punto 12 della motivazione).

67 Da tutte queste considerazioni deriva che l'art. 9 non può essere interpretato nel senso che impone l'istituzione di un mezzo d'impugnazione, esperibile dalle persone considerate dalla direttiva, come quello definito dal giudice belga.

68 Va sottolineato che, contrariamente a quanto sostiene la sig.ra Dzodzi, questa interpretazione dell'art. 9 della direttiva non è incompatibile con un principio generale di diritto comunitario, che sarebbe in particolare sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 o dall'art. 14 del patto internazionale sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966 (raccolta dei trattati delle Nazioni unite, volume 999, pag. 171), dato che nessuna norma di queste convenzioni internazionali può essere interpretata, come risulta dal loro stesso tenore letterale, nel senso che esige l'istituzione di un mezzo d'impugnazione dalle caratteristiche analoghe a quelle indicate dalla Cour d'appel di Bruxelles.

69 Si deve pertanto dichiarare che l'art. 9 della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221, non impone agli Stati membri l'obbligo di istituire a favore delle persone da essa prese in considerazione un ricorso previo all'esecuzione di un provvedimento di diniego di permesso di soggiorno o di un provvedimento di allontanamento dinanzi ad un giudice che, pronunciandosi in sede di procedimento sommario, è competente a pronunciare provvedimenti cautelari in materia di diritto di soggiorno.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

70 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nelle cause principali i presenti procedimenti costituiscono un incidente sollevato dinanzi ai giudici nazionali, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

la Corte,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal de première instance di Bruxelles, con ordinanza 5 ottobre 1988, e dalla Cour d'appel di Bruxelles, con ordinanza 16 maggio 1989, dichiara :

1) Il regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, la direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità, il regolamento (CEE) della Commissione 29 giugno 1970, n. 1251, relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego, e la direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine

pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, non si applicano a situazioni puramente interne di uno Stato membro come quella di un cittadino di un paese terzo il quale si avvale di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere nel territorio di questo Stato membro unicamente in quanto coniuge di un cittadino di uno Stato membro .

2) Il coniuge di un lavoratore cittadino di uno Stato membro, che lavora o ha lavorato nel territorio di un altro Stato membro, può avvalersi di un diritto di soggiorno o di un diritto di rimanere nel territorio di quest' ultimo Stato alle condizioni stabilite dalla direttiva 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, dal regolamento (CEE) 15 ottobre 1968, n . 1612, e dal regolamento (CEE) 29 giugno 1970, n . 1251 . Il giudice nazionale è vincolato dalle indicazioni e dalle interpretazioni del diritto comunitario fornitegli dalla Corte, ma rientra tuttavia nelle sue competenze valutare, a seconda della portata del rinvio della normativa nazionale alle citate disposizioni comunitarie, le condizioni cui è subordinata l' applicazione di queste disposizioni alla situazione puramente interna all' origine della controversia sottopostagli .

3) L' art . 8 della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, impone agli Stati membri l' obbligo di garantire alle persone cui la direttiva si applica una tutela giurisdizionale che non sia meno favorevole, in particolare per quel che riguarda l' autorità cui può essere presentato un ricorso ed i poteri di detta autorità, di quella che essi concedono ai propri cittadini in caso di impugnazione degli atti dell' amministrazione .

4) L' art . 9 della direttiva 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, non impone agli Stati membri l' obbligo di istituire a favore delle persone da essa prese in considerazione un ricorso previo all' esecuzione di un provvedimento di diniego di permesso di soggiorno o di un provvedimento di allontanamento dinanzi ad un giudice che, pronunciandosi in sede di procedimento sommario, è competente a pronunciare provvedimenti cautelari in materia di diritto di soggiorno .